

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah kemiskinan adalah masalah yang sangat kompleks dan multi dimensi yang berarti tidak hanya mencakup masalah tidak terpenuhinya kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar saja sebagai manusia seperti pangan, sandang, papan, tetapi juga menyangkut masalah taraf pendidikan, derajat kesehatan, ketersediaan lapangan pekerjaan, lingkungan dan rasa aman. Kemiskinan juga meliputi dari berbagai dimensi sebagaimana yang dinyatakan oleh Bradshaw.

Menurut Bradshaw, J., & Finch, N. (2003, 32(4) : 513–525) kemiskinan adalah tentang kategori atau fungsi kebutuhan manusia yang tidak dapat dipenuhi. Kemiskinan juga terkait dengan semua masalah utama negara, yang dalam penelitian Bradshaw ini adalah Inggris, tentang peluang menanggulangi kebodohan, kemelaratan, penyakit dan, mungkin, kemalasan. Masalah kemiskinan tidak hanya semata-mata tanggung jawab dan tugas serta kewajiban pemerintah saja sebagai penyelenggara pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, namun merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Di Indonesia pemerintah daerah dalam hal ini memfasilitasi berbagai pihak dan berkoordinasi sesuai dengan asas desentralisasi dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi sampai ke pemerintah kabupaten/ kota dengan otonomi daerahnya masing-masing untuk menanggulangi kemiskinan.

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan disebabkan oleh banyak faktor. Sulit ditemukan

bahwa kemiskinan hanya disebabkan oleh faktor tunggal. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain, seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena PHK, tidak adanya jaminan sosial (pension, kesehatan, kematian), atau hidup di lokasi terpencil dengan sumber daya alam dan infrastruktur yang terbatas (Aneta : 2010 *I*(1), 54–65).

Kota Semarang merupakan ibu kota dari provinsi Jawa Tengah, yang berada pada perlintasan jalur jalan pantai utara pulau Jawa yang menghubungkan Surabaya dan Jakarta. Kota Semarang memiliki posisi geo-strategis karena berada pada jalur lalu lintas ekonomi pulau Jawa. Kota Semarang merupakan koridor pembangunan Jawa Tengah yang terdiri dari empat simpul pintu gerbang yakni koridor pantai Utara; koridor Selatan ke arah kota-kota dinamis seperti Kabupaten Magelang, Surakarta yang dikenal dengan koridor Merapi-Merbabu, koridor Timur ke arah Kabupaten Demak/ Grobogan; dan Barat menuju Kabupaten Kendal. Dalam perkembangan dan pertumbuhan Jawa Tengah, Semarang sangat berperan terutama dengan adanya pelabuhan, jaringan transport darat (jalur kereta api dan jalan) serta transport udara yang merupakan potensi bagi simpul transportasi Regional Jawa Tengah dan Kota Transit Regional Jawa Tengah. Posisi lain yang tak kalah pentingnya adalah kekuatan hubungan dengan luar Jawa, secara langsung sebagai pusat wilayah nasional bagian tengah.

Menurut data Kota Semarang Dalam Angka Tahun 2016, Kota Semarang terbagi atas 16 wilayah kecamatan dan 177 kelurahan. Luas wilayah Kota

Semarang sebesar 373,70 Km². Berdasarkan pembagiannya terdiri dari tanah sawah seluas 39,56 Km² (10,59 %) dan bukan lahan sawah seluas 334,14 (89,41 %). Menurut penggunaannya, lahan tanah sawah terbesar merupakan tanah sawah tadah hujan 53,12 % dan hanya sekitar 19,97 % nya dapat ditanami. Lahan kering sebagian besar digunakan untuk tanah pekarangan/tanah untuk bangunan dan halaman sekitar, yaitu sebesar 42,17 % dari total lahan bukan sawah.

Kota Semarang dihuni oleh sedikit lebih dari 1.500.000 orang, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Kota Semarang Tahun 2010 – 2015

| No | Tahun | Jumlah Penduduk | | |
|----|-------|-----------------|-----------|-----------|
| | | Laki-Laki | Perempuan | Jumlah |
| 1 | 2010 | 758.267 | 769.116 | 1.527.433 |
| 2 | 2011 | 767.884 | 776.474 | 1.544.358 |
| 3 | 2012 | 775.793 | 783.405 | 1.559.198 |
| 4 | 2013 | 781.176 | 790.929 | 1.572.105 |
| 5 | 2014 | 787.705 | 797.201 | 1.584.906 |
| 6 | 2015 | 791.653 | 801.076 | 1.592.729 |

Sumber : <https://semarangkota.bps.go.id>

Dilihat berdasarkan jumlah penduduk di Kota Semarang dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2015 menunjukkan peningkatan jumlah penduduk dari tahun ke tahun.

Menurut Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, pasal 1 fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai

sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya atau keluarganya. Berdasarkan acuan Undang – Undang tersebut pemerintah Kota Semarang mulai mendata setiap warga di Kota Semarang yang masuk dalam kategori sebagai fakir miskin. Pemerintah Kota Semarang membuat Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kota Semarang sebagai turunan dari kebijakan penanggulangan kemiskinan dari pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Masalah kemiskinan dalam Visi dan Misi Kota Semarang diinterpretasikan ke dalam Sapta Program yang Pertama yaitu Penanggulangan Kemiskinan dan Pengangguran. Dalam mengatasi masalah kemiskinan ini Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Penanggulangan Kemiskinan. Kemiskinan yang meliputi pangan, papan, pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi, lingkungan hidup yang sehat, rasa aman, dan partisipasi sosial, ekonomi dan politik.

Berbagai program untuk mengatasi kemiskinan terus diupayakan oleh pemerintah Kota Semarang seperti halnya program Gerdu Kempling (GK) dan TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD), secara konseptual TMMD ditetapkan kebijaksanaan Menhankam/ Pangab Nomor : Skep/566/V/ 1980 tanggal 30 Mei tahun 1980 tentang ABRI Masuk Desa (AMD)

(<https://journal.ugm.ac.id/jkn/article/view/6777> diakses tanggal 20 Desember 2016 pukul 20.25). Hubungan sipil dan militer yang harmonis perlu terus diusahakan (Nillsen, 2005).

Kemanunggalan TNI dengan rakyat harus selalu ditumbuhkembangkan dan dimantapkan secara terus menerus. Salah satu kegiatan operasi bhakti TNI yang langsung menyentuh kebutuhan hidup masyarakat adalah program TNI Manunggal Membangun Desa yang dikenal dengan sebutan TMMD, dengan melibatkan pemerintah daerah setempat selaku mitra kerja.

Tujuan AMD antara lain agar prajurit TNI dapat mengenal rakyat, mengetahui adat istiadat, budaya daerahnya dan rakyatpun dapat lebih mengenal dan memahami ABRI, sehingga potensi kemanunggalan TNI dengan rakyat dapat mendorong dan menggerakkan masyarakat ke arah perbaikan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam mengatasi kemiskinan.

Program ini dimaksudkan sebagai tanggapan terhadap kritik ikatan erat antara ABRI dan masyarakat desa yang saat itu tahun 1980-an sedang mengalami erosi. Menurut Setiowati dan Sumarno dalam artikel yang berjudul “Perkembangan ABRI Masuk Desa” dalam AVATARA, E Journal Pendidikan Sejarah (2015 : 101–114.) merenggangnya hubungan antara ABRI dengan rakyat ini disebabkan oleh semakin banyak dan tingginya posisi ABRI di dalam pemerintahan yang memunculkan sikap angkuh dan arogan di dalam tubuh personel ABRI, sehingga hubungan ABRI dan rakyat semakin jauh. Selain itu, ABRI Masuk Desa (AMD) juga dimaksudkan untuk meningkatkan citra ABRI serta memperkuat perannya

sebagai sebuah organisasi yang berakar-dalam pada ikatan sosial negara ini. Selain itu, pengentasan kemiskinan perlu diselesaikan banyak pihak secara partisipatif (Murjana, 2008)

Berdasarkan alasan di atas, pemerintah dalam mengatasi kemiskinan membentuk sebuah program yang dibantu oleh anggota TNI dengan berdasarkan aturan Perundang - undangan yang mendasari penyelenggaraan TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) ini, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia,
2. Undang-undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial,
3. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
4. Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2005-2009.

Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) merupakan salah satu program daerah yang dipadukan dengan program lintas sektoral di Pusat maupun di Daerah, juga merupakan bagian kepedulian TNI untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkesinambungan dan berkelanjutan. Dengan tujuan yang tercipta dan terbina kemandirian TNI-rakyat dalam rangka ketahanan nasional, melalui proses perencanaan yang mengutamakan aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah sasaran dengan menggunakan *bottom up planning system* yang dilaksanakan secara komprehensif dan integral, karena melibatkan semua unsur yang terkait mulai dari tingkat Desa dan Kelurahan.

Sasaran-sasaran yang dipilih berdasarkan skala prioritas, diteliti dan dipadukan dengan program pemerintah daerah.

Kegiatan yang dilaksanakan meliputi kegiatan fisik, merehabilitasi sarana dan prasarana yang rusak di daerah yang tertimpa bencana alam, meningkatkan sarana prasarana wilayah yang berada di pedesaan berupa infrastruktur, fasilitas umum dan sosial. Adanya kegiatan non fisik berupa meningkatkan kesadaran berbangsa dan bernegara di kalangan masyarakat, kesadaran bela Negara, penegakan hukum, disiplin nasional dan pengetahuan lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat pedesaan, seperti keluarga berencana, kesehatan, pertanian, peternakan, perikanan, dan lain-lain melalui penyuluhan atau kegiatan lainnya yang sifatnya memberikan pencerahan dan penguatan jatidiri bangsa.

Di tengah situasi yang ditandai dengan masalah kemiskinan, keterbelakangan, pengangguran, kesenjangan antar daerah serta berbagai dampak bencana alam yang terjadi, Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) ikut mengambil bagian membantu Pemerintah Kota Semarang untuk memberdayakan masyarakat, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan fisik dan non fisik guna mendukung Program Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (Gerdu Kempling) Pemerintah Kota Semarang.

Kegiatan TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) ini menjadi kegiatan rutin tahunan. Oleh karenanya pada pasca pelaksanaan setiap kegiatan TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) tahap I dan II, selalu dilakukan evaluasi oleh PJO (Penanggung Jawab Operasional) TMMD pada Rapat Paripurna TNI

Manunggal Membangun Desa (TMMD). Kemudian hasil evaluasi itu dijadikan acuan dalam merencanakan kegiatan TMMD berikutnya.

Dalam rangka optimalisasi pencapaian sasaran fisik Program TNI Manunggal Membangun Desa, perlu kesatuan langkah yang terarah dan terkoordinasi di antara pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan Program TMMD bersama Kodim 0733 BS/Semarang. Menurut Rencana Umum (RENUM) program TMMD sengkuyung I dan TMMD sengkuyung tahap II Kota Semarang tahun 2016, maksud dan tujuan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) adalah sebagai berikut :

1. Membantu mempercepat pelaksanaan pembangunan.
2. Mendorong partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat.
3. Membangun dan menumbuh kembangkan semangat Bela Negara dan Wawasan Kebangsaan masyarakat, khususnya para pemuda dan pemuka masyarakat.
4. Turut serta melatih jiwa kemanusiaan para pemuda, khususnya para penganggur dan putus sekolah.

Dari berbagai penelitian terdahulu, banyak hal positif dan negatif program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) dari jaman dahulu masih bernama ABRI Masuk Desa (AMD) sampai sekarang menjadi TMMD, yang menarik bagi peneliti untuk melakukan penelitian tersebut. Peneliti mengambil daerah Kota Semarang, karena penelitian pemerintah dan ABRI dalam program TMMD untuk bersama mengatasi kemiskinan merupakan topik yang menarik untuk diteliti dari

sisi administrasi publik, selain itu belum ada yang meneliti tentang implementasi program TMMD di Kota Semarang.

Berdasarkan fenomena yang telah dikemukakan di atas maka perlu untuk diadakan penelitian tentang **“Implementasi Kegiatan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) Di Kota Semarang“**

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut di atas maka masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang ?
2. Faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dimaksudkan untuk menggambarkan hasil yang ingin dicapai setelah dilakukan penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang

1.3.1 Kegunaan Penelitian

- a) Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam ilmu implementasi program dan diharapkan dapat memberikan informasi tentang kajian mengenai permasalahan penelitian.

b) Kegunaan Praktis

- Penelitian ini diharapkan memberi masukan kepada instansi terkait dalam menghadapi permasalahan dan solusi masalah terkait implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD).
- Memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai faktor yang mempengaruhi implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD).

1.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang sejenis ini antara lain dapat diketahui dari artikel jurnal – jurnal yang telah dipublikasikan baik dalam tingkat nasional maupun internasional.

Tabel 1.2 Penelitian Terdahulu

| No | Nama judul Penelitian | Tujuan Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|--|--|--|
| 1. | Isnu Novia Setiowati (2015) “Perkembangan ABRI Masuk Desa (AMD) Tahun 1980-1998” | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengetahui bagaimana pelaksanaan dan hasil dari Program ABRI Masuk Desa (AMD) di berbagai wilayah di Indonesia dari tahun ke tahun. 2. Mengetahui dampak Program ABRI Masuk Desa (AMD) terhadap kehidupan masyarakat Indonesia | Kegiatan ABRI Masuk Desa (AMD) memiliki dampak positif seperti: Terbukanya daerah – daerah terisolir, meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa, terciptanya persatuan, memberikan kesadaran bernegara pada masyarakat, mengajak masyarakat untuk hidup sehat, dan membantu pelestarian lingkungan. Dampak negatif dari AMD seperti: Desa menjadi legitimasi kekuasaan, terbatasnya aktivitas politik masyarakat pedesaan. |
| 2. | Eny Purwatiningsih (2013) “Efektifitas Pelaksanaan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) Dalam Mewujudkan Ketahanan Wilayah” | Mengetahui dan menganalisis penyebab ketidak efektifan pelaksanaan program TMMD tersebut, sehingga ke depan dapat dilakukan upaya perbaikan dan mampu mendukung dalam mewujudkan ketahanan wilayah. | Pelaksanaan TMMD terbukti efektif, memberikan hasil langsung yang dapat dirasakan oleh masyarakat, dan juga sangat berpengaruh positif terhadap ketahanan wilayah. Program TMMD dapat meningkatkan persatuan dan kesatuan warga sekaligus menumbuhkan kembali jiwa gotong royong yang mulai menurun, juga dapat memperkokoh dan meningkatkan kemandirian wilayah, meningkatkan kesejahteraan perekonomian masyarakat dan mempererat persatuan dan kesatuan antara TNI dengan rakyat dalam mendukung ketahanan nasional yang kokoh dan mantap sehingga ketahanan wilayah dapat terjaga. |
| 3. | Suzanne C. Nielsen (2005) | Meninjau adanya hubungan sipil-militer yang berkaitan dengan | Hubungan antara sipil – militer dan efektivitas militer mengalihkan |

| | | | |
|----|--|---|--|
| | “Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness” | masalah efektivitas militer. | perhatian mereka pada karakteristik masyarakat dari mana angkatan bersenjata memiliki pandangan militer sebagai pelindung masyarakat jalinan hubungan yang harmonis antara sipil – militer menjaga ketahanan negara serta menghindarkan masyarakat terhadap isu negatif antar pemimpin politik. |
| 4. | I G. W. Murjana Yasa (2008) “Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Partisipasi Masyarakat Di Provinsi Bali” | Pengentasan kemiskinan memerlukan terobosan pemikiran yang memungkinkan angka kemiskinan dapat ditekan sekaligus membelajarkan masyarakat bahwa adalah penting menjadi manusia kaya, setidaknya secara moral. | Penanggulangan pengangguran perlu melibatkan masyarakat secara partisipatif. Melalui pola partisipatif lebih memungkinkan proses pembelajaran masyarakat, sekaligus proses perubahan perilaku untuk hidup yang lebih bermartabat. Pola ini juga memungkinkan pengentasan kemiskinan dapat dilakukan lebih mendasar, menguatkan komitmen kebersamaan diantara masyarakat bahwa penanggulangan kemiskinan bukanlah tanggung jawab pemerintah semata, tetapi justru menjadi tanggung jawab bersama. |
| 5. | Asna Aneta (2010) “Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo” | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengetahui bentuk-bentuk implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan perkotaan (P2KP) di Kota Gorontalo. 2. Mengetahui Responsivitas pemerintah Kota Gorontalo dalam implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo. | Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program penanggulangan kemiskinan di Kota Gorontalo, meliputi faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi merupakan faktor yang dialami dalam penelitian, dan pada realitasnya dapat mendukung terhadap pelaksanaan seluruh tahapan program dan kegiatan dalam kebijakan P2KP di Kota Gorontalo. |
| 6. | Nurul Hidayah Chamhuri, Hafazah Abdul Karim, Hazlina Hamdan (2012) “Conceptual Framework of Urban Poverty Reduction: A review of literature” | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengetahui kemiskinan di perkotaan secara konseptual 2. Mengetahui faktor – faktor dan menjelaskan kenapa kemiskinan masih terus berlanjut di perkotaan di Malaysia | Teridentifikasi sejumlah kategori individu, rumah tangga, dan kelompok sosial yang sangat mungkin menderita kemiskinan perkotaan: (1) orang-orang yang mengalami kekurangan karena tahap mereka dalam siklus hidup, (2) mereka yang didiskriminasikan karena posisi sosial mereka di tingkat lokal, regional atau nasional, (3) anggota keluarga yang |

| | | | |
|----|---|--|--|
| | | | mengalami diskriminasi dalam rumah tangga, (4) orang-orang dengan masalah kesehatan jangka panjang atau parah dan cacat dan gangguan yang sangat menantang dan (5) orang yang tinggal di daerah pedesaan terpencil yang pindah ke Daerah perkotaan, daerah dimana konflik dan kerusuhan yang berkepanjangan terjadi. |
| 7. | Jonathan Bradshaw dan Naomi Finch (2003) “Overlaps in Dimensions of Poverty” | Mengetahui bagaimana masyarakat miskin menggunakan tiga tindakan berbeda yang diterapkan pada masyarakat yang sama | Tumpang tindih antara tiga dimensi dari kemiskinan. Bahwa ada sedikit tumpang tindih dalam sekelompok orang yang didefinisikan miskin, menggunakan dimensi yang umumnya digunakan untuk mengukur kemiskinan. |

Analisis terhadap penilitan terdahulu menunjukkan bahwa ada perbedaan dengan penelitian Novia (2015) yaitu tidak adanya peran TNI untuk menanggulangi kemiskinan dalam penelitian tersebut. Purwatiningsih (2013) terdapat perbedaan, program TMMD hanya berfokus pada ketahanan wilayah. Nielsen (2005) menulis bahwa perbedaan dengan penelitian penulis, terletak pada militer hanya berperan melindungi masyarakat dari isu negatif antar partai politik, serta tidak adanya peran militer dalam menanggulangi kemiskinan. Murjana (2008), Aneta (2010), Nurul (2012), dan Bradshaw & Fich (2003) terdapat perbedaan yaitu tidak ada peran militer dalam menanggulanngi kemiskinan.

Analisis terhadap penelitan terdahulu menunjukkan bahwa ada persamaan antara penelitian Purwatiningsih (2013) tentang kemandungalan Tentara Nasional Indonesia dengan masyarakat, dan tulisan Setowati (2015) tentang “Perkembangan ABRI Masuk Desa (AMD) Tahun 1980-1998” yang sama dengan program TMMD

yang memang berasal dari program ABRI Masuk Desa (AMD) di masyarakat. Nielsen (2005) menulis tentang adanya hubungan militer dengan masyarakat dalam berinteraksi. Aneta (2010) adanya persamaan menggunakan teori implementasi dan membahas program penanggulangan kemiskinan di kawasan perkotaan. Sementara itu penelitian Murjana (2008), Nurul (2012), dan Bradshaw & Fich (2003) terdapat persamaan dalam hal cara menanggulangi kemiskinan. Keterkaitan program TMMD dengan kemiskinan seperti yang sudah di jelaskan di latar belakang, bahwa ABRI mengambil bagian membantu Pemerintah untuk memberdayakan masyarakat, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan fisik dan non fisik.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Administrasi Publik

Konsep administrasi publik pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi publik menjadi administrasi negara. Banyak ahli yang memberikan pengertian mengenai administrasi publik. Beberapa pengertian mengenai administrasi publik menurut para ahli dalam bukunya Passolong (2008 : 7-8) :

- 1) Menurut **Nicholas Henry**, administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha

melembagakan praktik – praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

- 2) Menurut **Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus**, ada 3 hal dalam administrasi publik yaitu (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan – badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha – usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan – kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik – teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.
- 3) **Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro** mendefinisikan administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan, (2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan serta hubungan di antara mereka, (3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik, (4) sangat erat berkaitan dengan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. (5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian administrasi perseorangan.

Dari beberapa pengertian administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau

lembaga dalam melaksanakan tugas – tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien. Kerjasama tersebut bisa pada tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menanggapi suatu isu. Jadi, bisa dikatakan administrasi publik sangat erat kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Administrasi publik itu sangat bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan – kebijakan pemerintah. Pelaksanaan kebijakan – kebijakan tersebut juga tentunya melalui sebuah proses dan diatur dalam suatu regulasi sehingga tujuan yang telah direncanakan dapat tercapai. Oleh karena itu, regulasi atau ketentuan yang mendukung dalam mencapai tujuan tadi sangat krusial, sehingga pemerintah membuatnya. Regulasi atau ketentuan tersebut bisa dikatakan sebagai kebijakan publik. Dapat disimpulkan bahwa, administrasi publik memiliki hubungan yang sangat dekat dengan kebijakan publik, atau keberadaan kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan publik.

Menurut Inu Kencana Syafiiie dalam bukunya yang berjudul “*Ilmu Administrasi Publik*”, (2006 : 93) konsep administrasi publik itu terdiri dari Isu Pembangunan, Birokrasi Publik, Kebijakan Publik, dan Konsep Pelayanan Publik. Kebijakan publik merupakan salah satu konsep dari administrasi publik. Publik disini adalah masyarakat umum, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi kadang-kadang juga bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya.

Hal ini sangat penting untuk mengatasi kemunduran penyelenggaraan administrasi publik, karena masyarakat umum bukan hanya menilai apa yang dilaksanakan oleh para administrator publik saja, tetapi juga apa yang tidak dilaksanakan. Misalnya saja, apabila pemerintah mendiamkan terjadinya wabah penyakit, meningkatnya tindak kejahatan, turun naiknya harga secara tidak menentu, dekadensi moral yang mencolok mata, penumpukan barang-barang oleh pedagang sehingga harga menjadi naik (Syafiie, 2006 : 105). Maka dari itu, dibutuhkan serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang berorientasi tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat, yaitu kebijakan publik. (Islamy, 2007 : 20)

Menurut Kuhn (1970) dalam Keban (2008:31), paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Sedangkan menurut Inu Kencana Syafiie (2006:26) paradigma adalah corak berpikir seseorang atau sekelompok orang.

Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, terdapat beberapa pergantian cara pandang. Nicholas Henry (1995:21-49) dalam Keban (2008:31-33), mengungkapkan bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara, seperti yang diuraikan berikut ini.

Paradigma 1 (1900-1926) dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Tokoh-tokoh dari paradigma tersebut adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul "Politics and Administration" pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus

memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting*) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal. Sedang lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku di mana saja termasuk di organisasi pemerintah. Dengan demikian, dalam paradigma ini, fokus lebih ditekankan daripada lokusnya.

Paradigma 3 (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Morstein-Marx seorang editor buku “Elements of Public Administration” di tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal.

Paradigma 4 (1956-1970) adalah Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi manajemen, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dsb. merupakan fokus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang

berorientasi kepada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan yang berorientasi pada kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan disini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan public sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Sedangkan menurut G. Shabbir Cheema (2007) dalam Keban (2008:37) ada empat fase adminitrasi publik yang juga menggambarkan paradigma administrasi publik. Empat paradigma tersebut adalah:

1. *Traditional public administration*, yang berorientasi pada hirarki, kontinuitas, ketidakberpihakan, standarisasi, legal-rational, otoritas, dan profesionalitas.
2. *Public Management*, yang memusatkan perhatian pada penerapan prinsip-prinsip manajemen termasuk efisiensi dalam pemakaian sumberdaya, efektifitas, orientasi pada pelanggan, orientasi pada kekuatan pasar, dan lebih sensitif terhadap keinginan publik. Paradigma ini menyarankan juga peran sektor swasta yang lebih besar, memperkecil ukuran sektor publik, dan memperkecil domain dari *tradisional public administration*.

3. *New Public Management*, yang diarahkan pada prinsip fleksibilitas, pemberdayaan, inovasi dan orientasi pada hasil, out-sourcing, dan contracting out, serta promosi etika profesi dan manajemen dan anggaran berbasis kinerja.
4. *Governance*, yaitu suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sementara sektor swasta memainkan perannya dalam menciptakan lapangan pekerjaan, dan pendapatan, sedangkan masyarakat madani (*civil society*) menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat. Pendek kata, esensi dari paradigma terakhir ini adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor tersebut dalam mempromosikan *people-centered development*.

Dari dua pandangan paradigma yang disebutkan oleh Nicholas Henry dan G. Shabbir Cheema bahwa adanya paradigma-paradigma yang baru disebabkan oleh paradigma yang sebelumnya masih memiliki kelemahan-kelemahan di bagian tertentu dan paradigma yang baru dapat menutup kelemahan-kelemahan tersebut dan menyesuaikan dengan tuntutan atau perkembangan zaman pada saat itu.

Dari dua pandangan paradigma yang sudah dijelaskan, dalam penelitian ini lebih mengarah kepada Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik, yang mana telah dijelaskan sebelumnya bahwa paradigma tersebut memiliki fokus dan lokus yang jelas dengan menggunakan teori kebijakan publik.

1.5.2 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan kata yang sangat sulit dikenal sehari – hari oleh masyarakat. Kata kebijakan mempunyai konotasi yang berbeda dengan kebijaksanaan. Kebijaksanaan berasal dari kata *wisdom* yang pelaksanaannya membutuhkan pertimbangan – pertimbangan lebih jauh. Kebijakan berasal dari kata *policy* yang pelaksanaannya mencakup peraturan – peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik (Islamy, 2004:1.3 dalam Suwitri 2009:5). Harlod D. Laswell dan Abraham Kaplan (Suwitri 2009:6) mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai – nilai dan praktek – praktek yang terarah. Carl J. Friedrich (Suwitri 2009:6) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang di usulkan seseorang atau kelompok pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan – hambatan dan kesempatan – kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt (Jones 1991:47) mendefinisikan kebijakan adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi

Amara Raksasataya (Islamy 1986:17 dalam Suwitri 2009:6) mengartikan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 elemen yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan,
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan dalam mencapai tujuan menurut usulan dari seseorang atau kelompok – kelompok orang dengan memperhatikan nilai dan praktek secara terarah. Sedangkan pengertian publik atau *public* menurut Irfan Islamy 2004:1.6 (Suwitri 2009:7) memberikan contoh keanekaragaman pengertian kata publik dalam rangkaian kata sebagai berikut:

“*Public Opinion* diterjemahkan dengan pendapat umum. Kata publik mengandung pengertian umum. *Public Library* diterjemahkan Perpustakaan Rakyat. Kata publik mengandung pengertian rakyat. *Public Health* diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Kata publik ternyata dapat juga diartikan sebagai masyarakat. Dari satu kata publik terkandung makna umum, rakyat, dan masyarakat. Sekarang pada contoh kata yang lain :

Public Administration, dialihbahasakan menjadi Administrasi Publik. *Public Policy* dialihbahasakan menjadi Kebijakan Publik”. Begitu banyaknya makna yang terkandung dalam kata publik harus berkaitan dengan kepentingan publik,

kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah *public policy* tidak diterjemahkan sebagai Kebijakan Negara melainkan kebijakan publik sebab *public policy* harus berorientasi pada kepentingan publik (Suwitri 2009:8).

Dalam kebijakan publik menurut Syafiie (2006:104 dalam Arifin 2014:20), kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak. Sedangkan menurut Anderson (1984:113 dalam Arifin 2014:21), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan masalah. Sementara itu parson (2006:15 dalam Arifin 2014:24) memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Selanjutnya Nurcholis (2007:263 dalam Arifin 2014:24), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang di maksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan yang dapat di jadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan

2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksanaan maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Younis (1990:3 dalam Arifin 2014:28), membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni: formulasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner (1984:30-40 dalam Arifin 2014:28), menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni identifikasi masalah, formulasi, legitimasi, aplikasi dan evaluasi. Starling (1973:13 dalam Arifin 2014:28) menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

1. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan- kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan teknik-teknik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategik, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan
3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik penganggaran.
4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan

5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

Jones (1991:50-51) mengemukakan 11 tahapan dalam proses kebijakan publik, yang dimulai dengan perumusan masalah dan diakhiri dengan *termination*.

Adapun tahap – tahap tersebut sebagai berikut :

1. Presepsi / definisi : Apa yang menjadi permasalahan pada saat proposal diajukan ?
2. Agregasi : Berapa banyak orang yang berpikir bahwa hal ini merupakan persoalan penting ?
3. Organisasi : Bagaimana orang – orang tersebut diorganisasikan ?
4. Representasi : Bagaimana memelihara bagi akses pembuat keputusan ?
5. Penyusunan Agenda : Bagaimana status agenda didapat ?
6. Formulasi : Siapa yang mengusulkan solusi ? Siapa yang mengembangkan dan bagaimana ?
7. Legitimasi : Siapa yang mendukung dan bagaimana dukungan mayoritas dipertahankan ?
8. Penganggaran : Berapa banyak uang yang disediakan ? Apakah dirasakan cukup memadai ?
9. Pelaksanaan / implementasi : Siapa yang menjalankan dan bagaimana mereka memelihara dukungan yang didapatkan ?
10. Evaluasi : Siapa yang menilai prestasi – prestasi tersebut dan apa metode penilaiannya ?

11. Penyesuaian / terminasi : Bagaimana penyesuaian – penyesuaian dilakukan dan bagaimana penyesuaian tersebut terjadi ?

Kegiatan kegiatan kebijakan seperti tersusun di atas dapat dikelompokkan dalam rangkaian tindakan pementah. Lima kegiatan pertama dikaitkan dengan membawa permasalahan ke pemerintah dan tiga kegiatan berikutnya dikaitkan dengan tindakan langsung pemerintah untuk mengembangkan dan mendanakan sebuah program. Dapat disimpulkan bahwa kegiatan – kegiatan, sebagaimana yang dikategorikan dalam pemerintahan, dengan produk – produk potensial pada setiap pokok kegiatan sebagai berikut dapat dilihat pada tabel 1.3.

Tabel 1.3 Proses Kebijakan: Kerangka Analisa

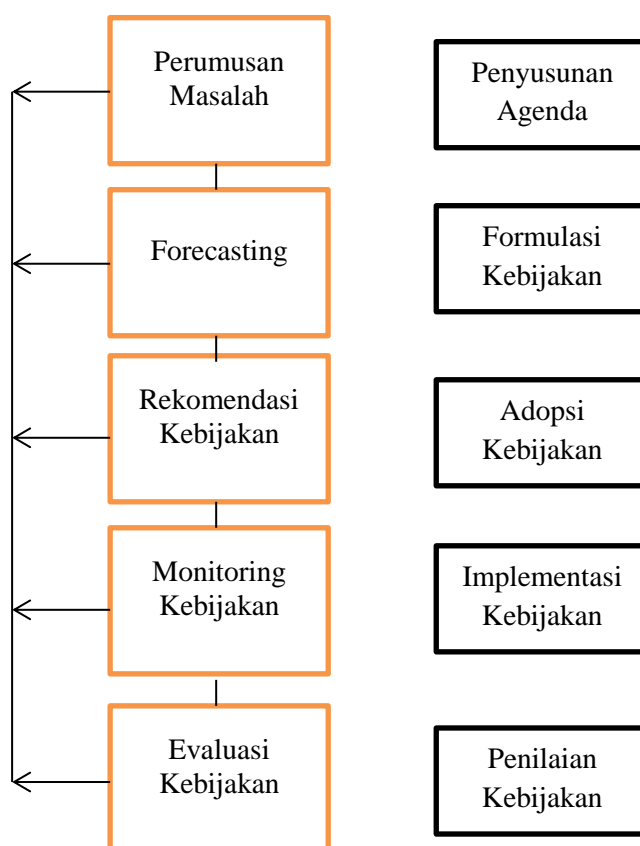
| Kegiatan – kegiatan fungsional | Dikategorikan dalam pemerintahan | Dengan sebuah produk potensial |
|---|--|---|
| a. Persepsi / definisi b. Agregasi c. Organisasi d. Representasi e. Penyusunan agenda | Masalah masalah ke/pada pemerintah | a. Problem b. Tuntutan c. Akses d. Prioritas – prioritas |
| a. Formulasi b. Legitimasi c. Penganggaran | Tindakan dalam pemerintah | a. Proposal b. Program c. Anggaran / sumber daya |
| Implementasi | Pemerintahan ke / pada masalah – masalah | Bervariasi (pelayanan, pembayaran, kemudahan, dan pengawasan) |
| Evaluasi penyesuaian / terminasi | Program ke pemerintahan | Bervariasi (justifikasi, rekomendasi, perubahan, dan solusi) |

Sumber : Jones (1991:53)

Yang dikemukakan di atas semata – mata bersifat praktis, didasari oleh pengalaman dan sama sekali tidak bersifat menentukan. Kebijakan publik dapat lebih mudah dipahami jika dikaji tahap demi tahap. Inilah yang menjadikan

kebijakan publik menjadi “penuh warna”, dan kajiannya amat dinamis. Berbicara mengenai proses kebijakan publik Dunn menggambarkan proses kebijakan sebagai berikut dapat dilihat pada gambar 1.1:

Gambar 1.1 Proses Kebijakan Publik



Sumber : Dunn (1994:17 dalam Dwiyanto 2009:20)

Sementara itu, menurut Subarsono ada lima tahap analisis kebijakan sebagai berikut :

Tabael 1.4 Tahap Analisis Kebijakan

| Tahap | Karakteristik |
|-------------------------|---|
| Perumusan Masalah | Memberikan informasi mengenai kondisi – kondisi yang menimbulkan masalah. |
| Forecasting (Peramalan) | Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila membuat kebijakan. |
| Rekomendasi Kebijakan | Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. |
| Monitoring Kebijakan | Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala – kendalanya. |
| Evaluasi Kebijakan | Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan |

Sumber : Subarsono (2005:10 dalam Dwiyanto 2009:21)

Tabel di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik memiliki dimensi yang sangat luas dari mulai identifikasi masalah publik, desain program atau kebijakan, implementasi, monitoring, hingga evaluasi kebijakan.

1.5.3 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, seiring bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Dunn (1981:56 dalam Arifin 2014:53), memberikan argumennya tentang implementasi kebijakan sebagai berikut: *policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, which is essentially theoretical*. Sehubungan dengan sifat praktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses administrasi.

Sementara itu Abdul Wahab (1997:53 dalam Arifin 2014:55) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang – Undang, namun dapat pula berbentuk perintah –

perintah atau keputusan – keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Van Horn (Arifin 2014:55) mengartikan implementasi sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan oleh baik individu – individu/pejabat – pejabat atau kelompok – kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan – tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Sehubungan dengan itu Nugroho (2003:119 dalam Arifin 2014:55) mengartikan bahwa implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan.

Menurut Rian Nugroho (2015:240-243) ada empat faktor kategorisasi di atas penting untuk mencapai implementasi strategi kebijakan publik yang efektif. Masih ada prinsip – prinsip umum implementasi kebijakan yang efektif :

- a. Pertama adalah bahwa kebijakan itu sendiri tepat, yang dinilai dengan seberapa banyak masalah yang ada dalam kebijakan yang perlu diselesaikan. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah seberapa bagus kebijakan tersebut?
- b. Kedua adalah ketepatan pengimplementasi, kita mempunyai empat kategori pengimplementasian kebijakan yaitu pemerintah sendiri, pemerintah sebagai aktor yang dominan dan masyarakat sebagai partner minoritas, pemerintah sebagai minoritas dan masyarakat sebagai aktor dominan, dan masyarakat itu sendiri.

- c. Ketiga adalah target kebijakan yang tepat. Ada tiga isu yang relevan :
apakah target sesuai dengan target dalam kebijakan yang direncanakan ?
apakah ada tumpang tindih target dan konflik dengan target kebijakan lain ?
- d. Keempat adalah ketepatan lingkungan. Ada dua lingkungan yang menentukan. Pertama adalah lingkungan dimana ada interaksi antara institusi perumus kebijakan (endogen) dan pengimplementasi. Kedua adalah lingkungan eksternal kebijakan itu sendiri (eksogen).
- e. Kelima adalah ketepatan keputusan. Pada umumnya, implementasi kebijakan meliputi tiga langkah yaitu penerima kebijakan, adopsi kebijakan, dan kesiapan strategis.

1.5.4 Model – Model Implementasi Kebijakan Publik

Adapun produk kebijakan itu, pada akhirnya bermuara pada tataran bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut teraktualisasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak faktor, dan masing – masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

1.5.4.1 Model George C. Edwards III

Edwards III (1980:9 dalam Arifin 2014:61), mengemukakan “*in our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: what are the predicondition for successful policy implementation? What are primary obstacles to successful policy implementation?*”. Setidaknya George C. Edwards III mengatakan bahwa di dalam pendekatan studi implementasi kebijakan pernyataan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk

suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Edwards III menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: Komunikasi, Sumber Daya, Sikap Pelaksana, Struktur Birokrasi.

- a. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
- b. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program atau kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program atau kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program atau kebijakan. Tanpa adanya dukungan finansial yang memadai,

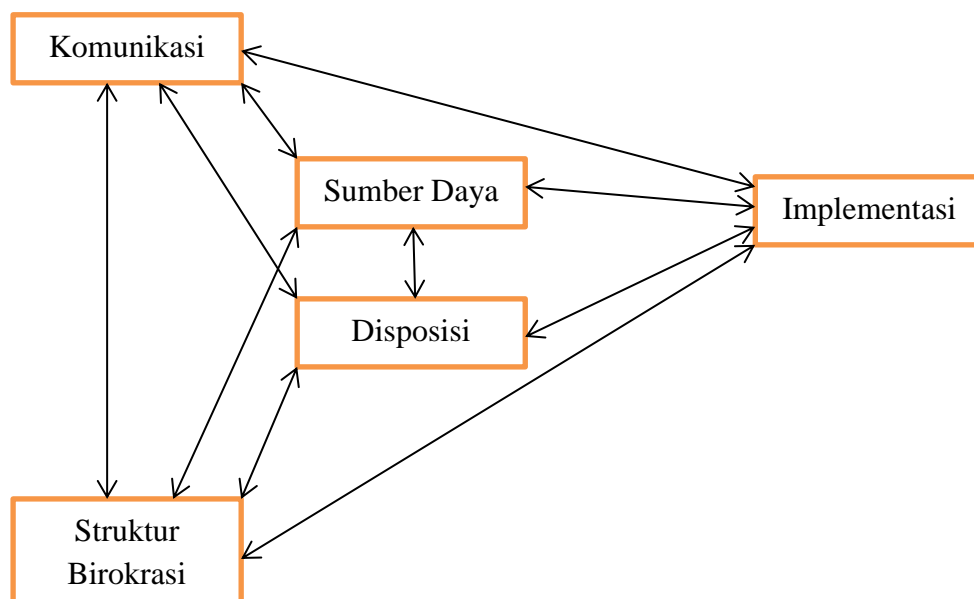
program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah program yang telah digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya membawa semakin antusias dalam melaksanakan tahap – tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program atau kebijakan.
- d. Struktur Birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui Standart Operating Procedur (SOP) yang di cantumkan dalam guideline program atau kebijakan. Standart Operating Procedur (SOP) yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit, dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam

bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit – belit, panjang, dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. (Dwiyanto 2009:31-33)

Keempat variable diatas dalam model yang di bangun oleh Edawards memiliki keterkaitan satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan dan sasaran kebijakan atau program. Model dari George C. Edwards III ini dapat di gambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.2 Model Implementasi George C. Edwards III



Sumber : Edwards III, 1980:48 (dalam Dwiyanto 2009:33)

Model implementasi dari Edwards ini dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi program di berbagai tempat dan waktu. Artinya, keempat variabel yang tersedia dalam model dapat di gunakan untuk mencitra fenomena implementasi kebijakan publik.

1.5.4.2 Model Van Meter dan Van Horn

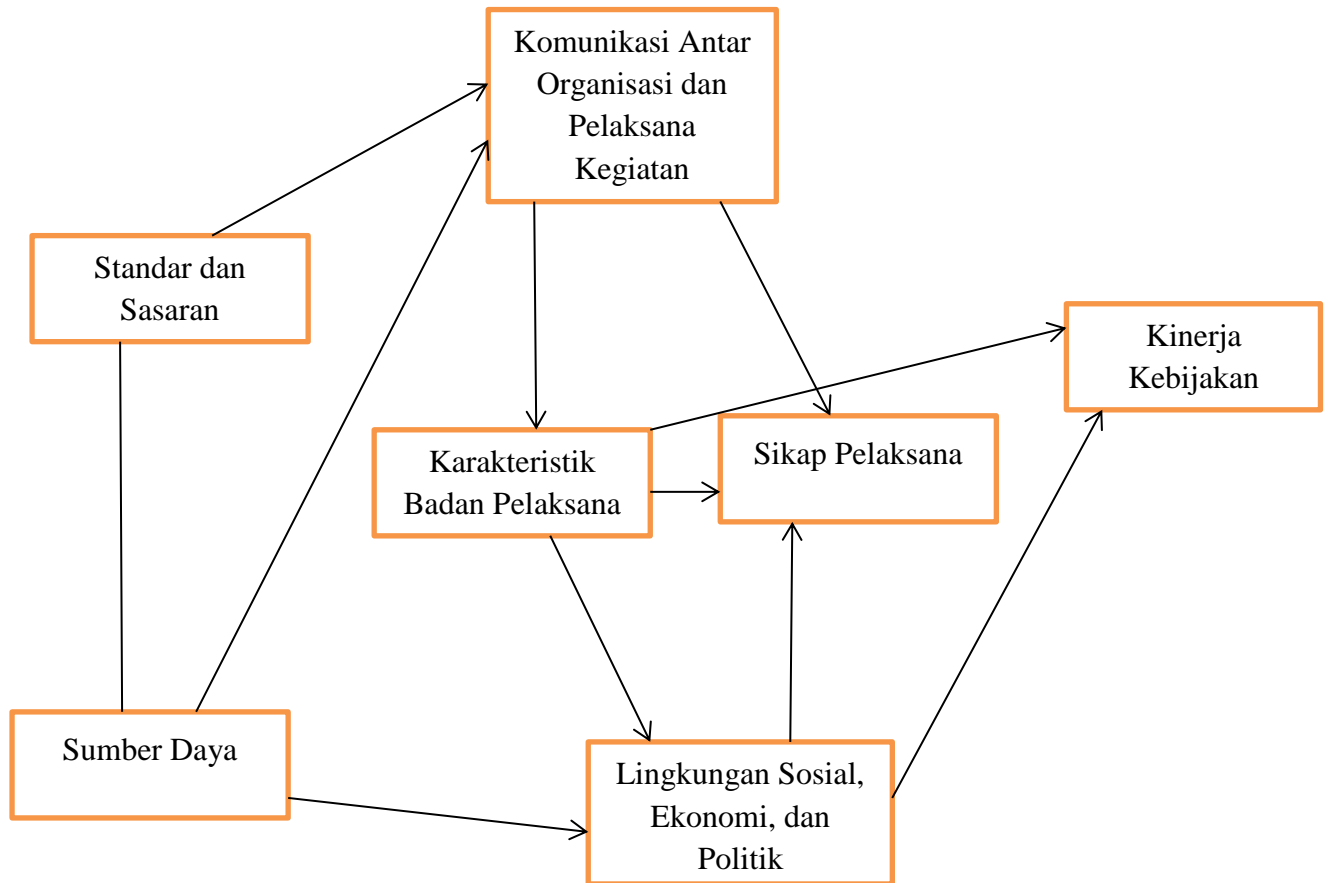
Van Meter dan Van Horn (dalam Arifin 2014:71) ”merumuskan sebuah abstraksi yang menunjukkan hubungan antar berbagai variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan”. Model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang terdapat dalam model Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut :

- a. Standar dan Sasaran Kebijakan, pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga di akhir program dapat di ketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan atau program yang dijalankan.
- b. Kinerja Kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standard dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan di awal.
- c. Sumber Daya, menunjuk kepada seberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja yang baik.

- d. Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program.
- e. Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai – nilai yang berkembang, hubungan dan komunikasi yang terjadi di internal birokrasi.
- f. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- g. Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsive terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini. (Dwiyanto 2009:38-39)

Adapun model dari Van Meter dan Van Horn dapat di lihat sebagai berikut:

Gambar 1.3 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn



Sumber : Van Meter and Van Horn, 1975:463 (dalam Dwiyanto 2009:40)

Model dari Meter dan Horn ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi yang lain, seperti :

- a. Variabel sumber daya dapat mempengaruhi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.
- b. Variabel sumber daya juga dapat mempengaruhi komunikasi antar badan pelaksana.

- c. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi karakteristik badan pelaksana.
- d. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi sikap pelaksana.
- e. Variabel lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat mempengaruhi kinerja kebijakan.
- f. Komunikasi antar badan pelaksana memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dengan karakteristik badan pelaksana.
- g. Komunikasi antar badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana.
- h. Karakteristik badan pelaksana dapat mempengaruhi sikap pelaksana.
- i. Karakteristik badan pelaksana juga dapat mempengaruhi kinerja kebijakan secara langsung.

Hubungan yang saling terkait dan kompleks di atas memang amat di mungkinakan terjadi dalam ranah implementasi kebijakan, sehingga implementasi kebijakan seharusnya tidak dilihat sebagai penelitian yang sederhana.

1.5.4.3 Model Merilee S. Grindle

Grindle (Wibawa 1990:127 dalam Arifin 2014:74) mengemukakan teori implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Dalam teori ini Grindle memandang bahwa suatu implementasi sangat ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan menurut Grindle mencakup :

- a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan

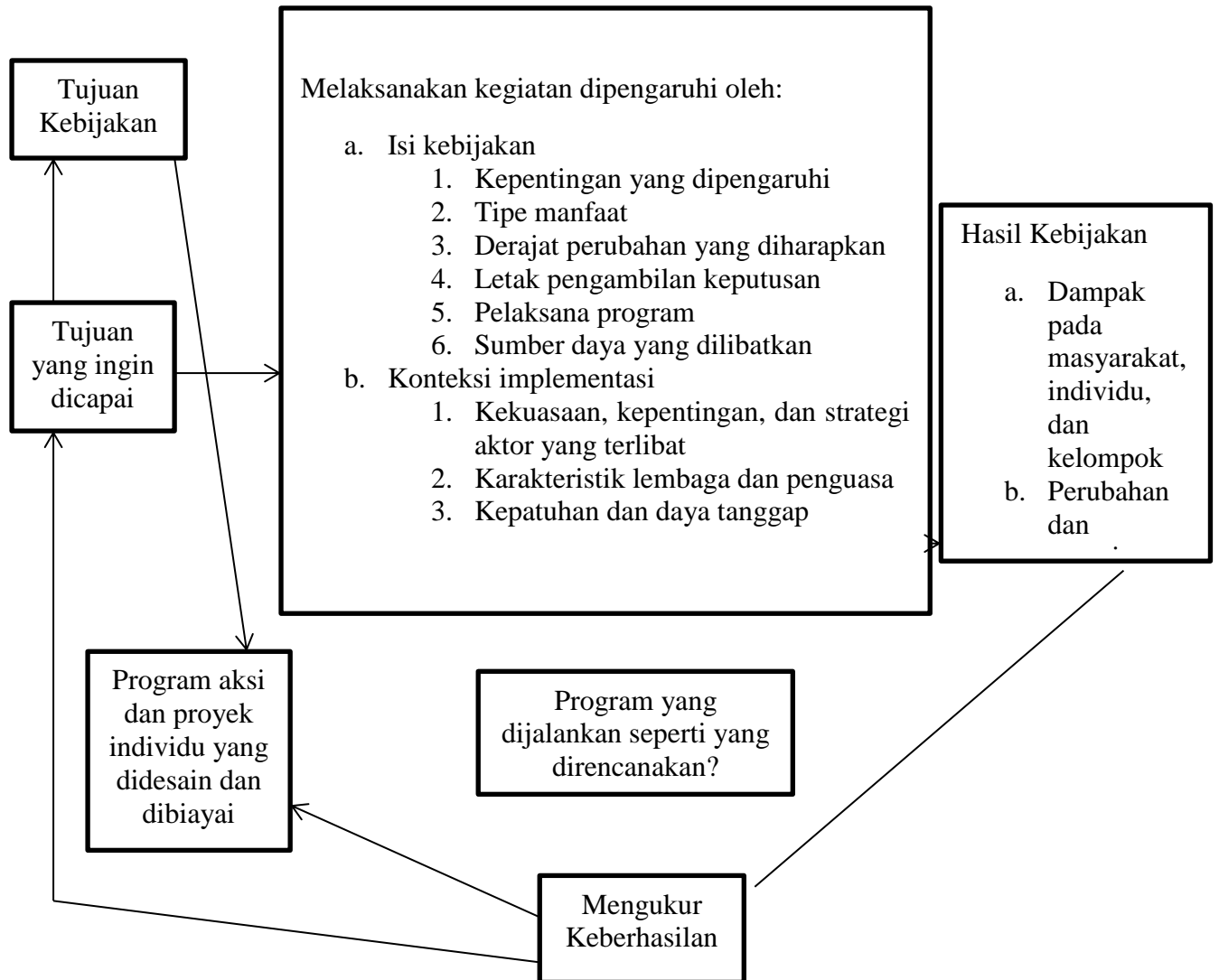
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Siapa pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan posisi pembuat kebijakan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan. Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi. Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan konteks kebijakan adalah :

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Model implementasi kebijakan tersebut dapat digambarkan seperti berikut dapat dilihat pada gambar 1.4 :

Gambar 1.4 Model Implementasi Merilee S. Grindle



Sumber : Arifin 2014:75

Dimensi isi kebijakan ini di pertajam oleh Goggin *et al* dalam Tarigan, 2000 (Arifin 2014:75) yang memperkenalkan model komunikasi kebijakan. Menurut Goggin *et al* keberhasilan implementasi kebijakan di tentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan maka kemudahan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi faktor pesan, bentuk pesan dan reputasi komunikatornya.

Faktor kedua menurut Goggin *et at* yaitu bentuk pesan kebijakan yang meliputi kejelasan kebijakan yang di formulasikan, kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi dan pesan yang dapat di terima oleh pelaksana dilapangan. Selain itu, pandangan Grindle ini memiliki relevansi dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dalam melihat implementasi dalam keterkaitan dengan lingkungan.

1.5.4.4 Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir yang dikenal dengan model kerangka analisis implementasi. Dalam esainya, Mazmanian dan Sabateir mencoba memperkirakan kondisi apa yang mendorong atau menghambat suatu implementasi kebijakan. Di dalam pemetaan model ini bersifat sentralistis (dari atas ke bawah) dan lebih berada di mekanisme paksa dari pada mekanisme pasar. Implementasi kebijakan berdasarkan model pendekatan sentralistis akan menjadi efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya tujuan yang jelas dan konsisten
- b. Memiliki teori kasual yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan
- c. Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal
- d. Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen
- e. Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa
- f. Adanya perubahan dalam kondisi sosio – ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa. (Arifin 2014:77-78)

Selanjutnya Mazmanian dan Paul A. Sabateir (Arifin 2014:78) menjelaskan ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- a. Variabel Independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalaikan yang berkenaan dengan indikator dukungan teori dan teknologi, keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variabel ini disebut juga dengan karakteristik dari masalah
- b. Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dalam tujuan, dipergunakannya teori kasual, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variabel ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.
- c. Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenaan dengan indikator, kondisi sosio – ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dari konstituen, dukungan pejabat

yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Berbagai model – model implementasi yang telah dikemukakan oleh para ahli, maka penulis menggunakan teori dari lima ketepatan Riant Nugroho untuk melihat implementasi kegiatan program TMMD, yang berisi ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan proses. Serta teori George C. Edwards III untuk melihat faktor pendukung dan faktor penghambat, yang berisi empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan, yakni : komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Implementasi Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang dapat diimplementasikan dengan baik apabila mengacu kepada faktor penentu keberhasilan dalam teori implementasi kebijakan sehingga dapat diketahui pelaksanaannya.

1.6 Fenomena Penelitian

Dalam penelitian ini ada dua permasalahan yang dibahas, yaitu : bagaimana implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang dan faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi kegiatan program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang, maka dari itu dapat diperlihatkan fenomena – fenomena antara lain :

1.6.1 Implementasi Kegiatan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang

Dalam penelitian ini, untuk menilai keefektifan Implementasi Kegiatan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang berpedoman pada “Lima Tepat” dari Riant Nugroho yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Ketepatan kebijakan
 - a. Kesesuaian isi program TMMD di Kota Semarang dengan masalah yang akan dipecahkan
 - b. Ketepatan isi program TMMD terhadap kenyataan di lapangan
 - c. Kesesuaian rumusan program TMMD di Kota Semarang dengan masalah yang ada
2. Ketepatan Pelaksana
 - a. Aktor/pelaksana program TMMD di Kota Semarang
 - b. Keterlibatan aktor/pelaksana program TMMD di Kota Semarang dalam mengambil keputusan
3. Ketepatan Target
 - a. Ketepatan sasaran program TMMD di Kota Semarang
 - b. Kriteria sasaran program TMMD di Kota Semarang
 - c. Tanggapan dari masyarakat dengan adanya program TMMD di Kota Semarang
4. Ketepatan Lingkungan

- a. Ketepatan pelaksana kebijakan untuk berpartisipasi dan berinteraksi dalam program TMMD di Kota Semarang
 - b. Tanggapan media massa terhadap pelaksanaan program TMMD di Kota Semarang
5. Ketepatan Proses
- a. Penerimaan masyarakat terhadap pelaksanaan program TMMD
 - b. Kesiapan para pelaksana dalam melaksanakan program TMMD di Kota Semarang

1.6.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kegiatan Program TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) di Kota Semarang

Faktor-faktor yang mempengaruhi dilihat dengan menggunakan model implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

1. Komunikasi
 - a. Konsistensi informasi dalam melaksanakan program TMMD di Kota Semarang
 - b. Transmisi informasi dalam melaksanakan program TMMD di Kota Semarang
 - c. Kejelasan informasi dalam melaksanakan program TMMD di Kota Semarang
2. Sumber Daya
 - a. Sumber daya manusia para pelaksana program TMMD di Kota Semarang meliputi kuantitas dan kualitas prgawai

- b. Fasilitas, fasilitas yang ada dalam pelaksanaan kebijakan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Fasilitas seperti sarana dan prasana seperti fasilitas fisik ketersediaan peralatan kantor atau fasilitas non fisik seperti bentuk latihan kepada implementor dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan.
 - c. Wewenang, wewenang yang ada dalam pelaksanaan kebijakan terkait dengan penggunaan wewenang secara efektif dari memberi bantuan sampai memaksakan perilaku
3. Diaposisi
- a. Komitmen para pelaksana program TMMD di Kota Semarang
 - b. Sikap kejujuran para pelaksana program TMMD di Kota Semarang
4. Struktur Birokrasi
- a. Ketersediaan SOP (*standard operating procedure*) untuk melaksanakan program TMMD di Kota Semarang
 - b. Kejelasan SOP (*standard operating procedure*) untuk melaksanakan program TMMD di Kota Semarang

1.7 METODE PENELITIAN

1.7.1 Desain Penelitian

Penelitian kualitatif menurut Kirk dan Milner (dalam Moleong 2000:2) pada mulanya bersumber pada pengamatan kualitatif yang di pertentangkan dengan pengamatan kualitatif. Lalu Kirk dan Milner (dalam Moleong 2000:3) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada

manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang – orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

Penelitian Deskriptif adalah suatu usaha pemecahan masalah dengan cara membandingkan gejala-gejala yang ditemukan, mengadakan klasifikasi gejala-gejala dan menetapkan pengaruh antar gejala-gejala yang ditemukan (Masri Singaribun 1989: 4). Berdasarkan jenis penelitian yang ada di atas, penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif untuk mengetahui implementasi program TMMD di Kota Semarang. Jenis penelitian deskriptif kualitatif dimaksudkan untuk menerangkan, menggambarkan, dan melukiskan suatu fenomena yang ada untuk memecahkan suatu masalah.

1.7.2 Lokasi Penelitian

Berdasarkan fokus pada penelitian ini yaitu implementasi, pertimbangan yang mendasari pemilihan lokus penelitian ini adalah untuk dapat mengetahui kinerja pemerintah Kota Semarang dan TNI dalam melaksanakan program TMMD. Kecamatan dan Kelurahan yang menjadi lokasi pelaksanaan program TMMD sebagai berikut:

**Tabel 1.5 Inventarisasi Lokasi Pelaksanaan TMMD di Kota Semarang
Tahun 2012 - 2015**

| NO. | TAHUN | TMMD | LOKASI PELAKSANAAN | |
|-----|-------|---------------|--------------------|-----------------------------------|
| | | | KECAMATAN | KELURAHAN |
| 1. | 2012 | Sengkuyung I | Tembalang | - Tandang - Sendangguwo |
| | | Sengkuyung II | Pedurungan | - Tlogomulyo - Penggaron Kidul |
| 2. | 2013 | Sengkuyung 91 | Banyumanik | Jabungan |
| | | Reguler 91 | Gunungpati | - Patemon - Pakintelan |
| 3. | 2014 | Sengkuyung I | Mijen | Karangmalang |
| | | Sengkuyung II | Tugu | Randugarut |
| 4. | 2015 | Sengkuyung I | Tembalang | Mangunharjo |
| | | Sengkuyung II | Gunung Pati | Jatirejo |

(Rencana Umum (RENUM) program TMMD sengkuyung I dan TMMD sengkuyung tahap II Kota Semarang tahun 2015)

Data dari tabel 1.8 dapat dilihat pelaksanaan program TMMD dari tahun 2012 – 2015 ada 6 Kecamatan dan 11 Kelurahan yang telah melaksanakan program TMMD di Kota Semarang. Dari data tersebut peneliti mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Gunung Pati karena dari tahun 2012 – 2015 sudah dilaksanakan sebanyak dua kali, pada tahun 2013 Kecamatan Gunung Pati melaksanakan program TMMD Reguler 91. Menurut informan dari Sekretariat Daerah dan Kodim BS/0733 menyarankan untuk mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Gunung Pati.

1.7.3 Subjek Penelitian

Mengacu pada penelitian yang menggunakan teknik kualitatif deskriptif, penelitian diharapkan dapat menceritakan tentang sesuatu yang berkaitan dengan fenomena atau kasus yang diteliti. Dalam pelaksanaan program TMMD di Kota Semarang ada banyak pihak yang terkait, seperti peran pemerintah, TNI, dan masyarakat. Pemerintah Kota Semarang meliputi Sekretariat Daerah, Bappeda, dan Kecamatan sebagai perencana dan pelaksana, sedangkan TNI yang diwakili oleh Kodim BS/0733 juga sebagai perencana dan pelaksana teknis program TMMD, serta masyarakat di Kecamatan Gunung Pati sebagai penerima program.

1.7.4 Sumber Data

Bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan dua sumber yaitu :

- a. Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya wawancara dan observasi
- b. Sumber data sekunder adalah sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen – dokumen. (Sugiyono 2010:225)

1.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data, digunakan teknik-teknik pengumpulan menggunakan sumber data primer sebagai berikut:

- a. Observasi

Nasution (1988) dalam Sugiyono 2010:226 menyatakan bahwa, observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja

berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Data itu dikumpulkan dan sering dengan bantuan yang sangat canggih, sehingga benda – benda yang sangat kecil maupun yang sangat jauh dapat diobservasi dengan jelas.

Ada beberapa alasan mengapa dalam penelitian kualitatif, observasi dimanfaatkan sebesar – besarnya seperti yang dikemukakan oleh Guba dan Lincoln (1981:191-193 dalam Moleong 2000:125-126) sebagai berikut:

1. Pertama, teknik pengamatan ini didasarkan atas pengalaman secara langsung.
2. Kedua teknik pengamatan juga memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya.
3. Ketiga, pengamatan memungkinkan peneliti mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proporsional maupun pengetahuan yang langsung diperoleh dari data.
4. Keempat, sering terjadi ada keraguan pada peneliti, jangan – jangan pada data dijangkau ada yang “menceng” atau *bias*.
5. Kelima, teknik pengamatan memungkinkan peneliti mampu memahami situasi – situasi yang rumit.
6. Keenam, dalam kasus – kasus tertentu dimana teknik komunikasi lainnya dimungkinkan, pengamatan dapat menjadi alat yang sangat bermanfaat.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu (Moleong 2000:135). Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Maksud mengadakan wawancara, seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba (1985:266 dalam Moleong 2000:135), antara lain :

1. Mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain – lain.
2. Mengkonstruksi kebulatan – kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu
3. Memproyeksikan kebulatan – kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang
4. Memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi)
5. Memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Wawancara dengan menggunakan teknik pemilihan informan dalam penelitian ini adalah dengan *key person* yaitu orang-orang yang mengetahui dengan benar dan terpercaya yang ahli pada bidang tersebut. Dalam penelitian ini digunakan subjek penelitian antara lain:

- a. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Bidang Perencanaan Sosial dan Budaya
- b. Sekretariat Daerah Bidang Tata Pemerintahan Kota Semarang
- c. Komando Distrik Militer (Kodim) 0733 BS/Semarang.
- d. Kecamatan Gunung Pati
- e. Masyarakat Kecamatan Gunung Pati

Teknik-teknik pengumpulan menggunakan sumber data sekunder yaitu dokumen, merupakan catatan peristiwa yang sudah berlaku (Sugiyono 2010:240). Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya – karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan, ceritera, biografi, peraturan, dan kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain – lain. Dokumen berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, patung, film dan lain – lain.

1.7.6 Analisis Data

Miles dan Huberman (1984 dalam Sugiyono 2010:247), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Aktivitas dalam analisis data menurut Miles dan Huberman (Sugiyono 2010:247-252) , antara lain :

- a. *Data reduction* (reduksi data)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti

merangkum, memilih hal – hal yang pokok, memfokuskan pada pada hal – hal yang penting, dicari tema dan polanya

b. *Data display* (penyajian data)

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan teks yang bersifat naratif. Dengan mendisplay data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnyaberdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

c. *Conclusion drawing* (penarikan kesimpulan)

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti – bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada.

1.7.7 Validitas Data

Penelitian kualitatif, temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada obyek yang diteliti. Untuk menjamin validitas datanya, penulis menggunakan cara triangulasi sumber.

Menurut Sugiyono (2010:273-274) triangulasi dalam pengujian validitas data di artikan sebagai pengecekan data dari berbagai cara, dan berbagai waktu. Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Dalam penelitian

ini digunakan triangulasi data atau sumber, yang mana peneliti bisa memperoleh informasi dari narasumber (manusia) yang berbeda-beda posisinya dengan teknik wawancara mendalam, sehingga informasi dari narasumber satu dapat dibandingkan dengan informasi dari narasumber lainnya.